IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej**
(nr 114)
z dnia 12 stycznia 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 114)

12 stycznia 2023 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

W posiedzeniu udział wzięli: **Piotr Uściński** sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii wraz ze współpracownikami oraz **Małgorzata Motylow** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Stwierdzam kworum.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu panią Małgorzatę Motylow, wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, pana Marka Maja, dyrektora Departamentu Infrastruktury, pana Marcina Chmielewskiego, panią Małgorzatę z Ministerstwa Rozwoju i Technologii i pana Grzegorza Kubaszewskiego, również z Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

Przedmiotem dzisiejszego posiedzenia jest rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie informacji.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Małgorzata Motylow:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę dotyczącą przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Kontrolę tę podjęliśmy z własnej inicjatywy w związku z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2019 r. nowych przepisów ustawy przekształceniowej.

Intencją ustawodawcy było uproszczenie i przyspieszenie prowadzenia postępowań przekształceniowych przez właściwe organy. Wobec tego Najwyższa Izba Kontroli za cel główny tej kontroli postawiła sobie odpowiedź na pytanie, czy organy samorządu terytorialnego skutecznie realizowały zadania i obowiązki wynikające dla nich z przepisów tej ustawy przekształceniowej. Do kontroli wytypowaliśmy 12 największych miast na prawach powiatu według kryterium największej powierzchni i liczby ludności.

Ponadto przeprowadziliśmy również kontrolę doraźną dotyczącą tego tematu w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy. Wyniki tej kontroli doraźnej włączyliśmy do informacji, którą dzisiaj będziemy państwu prezentować. Okresem objętym kontrolą były pierwsze lata obowiązywania ustawy przekształceniowej – to jest okres od 1 stycznia 2019 r. do pierwszej połowy 2021 r. Kontrolę przeprowadził Departament Infrastruktury i jeśli pan przewodniczący pozwoli, to poproszę o zaprezentowanie szczegółowych wyników tej kontroli dyrektora departamentu, pana Marka Maja.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jeszcze chwilka. Przywitam pana ministra Piotra Uścińskiego, sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii. Był pan punktualnie, panie ministrze.

Bardzo proszę.

Pełniący obowiązki dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli Marek Maj:

Szanowny panie przewodniczący, panie posłanki, panowie posłowie, z dniem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie tzw. ustawa przekształceniowa, która miała usprawnić proces przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Na mocy przepisów tej ustawy prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształciło się w prawo własności. Natomiast organy reprezentujące dotychczasowego właściciela nieruchomości miały do końca 2019 r. wydać z urzędu zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tego gruntu. W tych zaświadczeniach powinny określić wysokość opłaty przekształceniowej i terminy jej wniesienia. Kontrolą objęliśmy realizację zadań związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w tym procesy weryfikacji spełniania przez nieruchomości ustawowych warunków tego przekształcenia, a także terminowość działań samorządów w tym terminowość wystawiania zaświadczeń. Kontrolę przeprowadziliśmy, tak jak już pani prezes powiedziała, w 12 urzędach miast na prawach powiatu, po dwa w sześciu wybranych województwach, oraz w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy, gdzie przeprowadziliśmy kontrolę doraźną.

Spośród objętych kontrolą 13 jednostek, jedynie trzy urzędy – urzędy miast Wałbrzycha, Torunia i Kalisza – w ustawowym terminie, to jest do 31 grudnia 2019 r. wydały wszystkie zaświadczenia dotyczące gruntów spełniających na dzień 1 stycznia 2019 r. kryteria uznania je za zabudowane na cele mieszkaniowe. W dwóch kontrolowanych jednostkach – urzędach miast Gdańska i Gdyni – w terminie ustawowym wydano niemal wszystkie zaświadczenia, odpowiednio 99 i 97%, a w kolejnych dwóch, to jest w urzędach miast Wrocławia i Zamościa, poziom realizacji zadań wyniósł na koniec 2019 r. powyżej 60%. Najniższy poziom wydanych zaświadczeń, poniżej 50%, na dzień 31 grudnia 2019 r. odnotowaliśmy w czterech kontrolowanych jednostkach – w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy oraz w urzędach miast Lublina, Łodzi i Poznania.

W połowie 2011 r., to jest 1,5 roku po terminie wyznaczonym w ustawie przekształceniowej, w sześciu spośród 12 jednostek objętych kontrolą koordynowaną proces wydawania zaświadczeń nie został jeszcze zakończony. W połowie 2021 r. spośród kontrolowanych miast najgorzej sytuacja wyglądała w Poznaniu i we Wrocławiu, gdzie proces wydawania zaświadczeń zaawansowany był odpowiednio w 68 i 83%. Pozostałe cztery kontrolowane jednostki nie wydały jeszcze tylko od 1–3% zaświadczeń. Przy tym liczba zaświadczeń, którą miała do wydania dana jednostka, nie była czynnikiem determinującym skuteczność działania poszczególnych urzędów miast. Na przykład urzędy miast Piotrkowa Trybunalskiego, Zamościa czy Lublina nie poradziły sobie z terminową realizacją zadań pomimo tego, że miały do wydania odpowiednio 6,2 tys., 4,2 tys. oraz 20 tys. zaświadczeń. Natomiast urzędy miast Gdańska i Gdyni zrealizowały zadania niemal w 100%. Miały do wydania odpowiednio 39,4 tys. i 15,1 tys. zaświadczeń.

Kontrola próby zaświadczeń wydawanych na wnioski użytkowników wieczystych, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy przekształceniowej przeprowadzona w 12 miastach w ramach kontroli koordynowanej wykazała, że około 17% tych zaświadczeń zostało wydanych z naruszeniem terminów ustawowych. W tym przypadku obowiązywał 30-dniowy termin rozpatrzenia takiego wniosku. W tym zakresie negatywnie wyróżnił się Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, który zaświadczenia na tego rodzaju wnioski aż w 95% badanej próby wydał z naruszeniem terminu ustawowego. Jednostki kontrolowane dużo lepiej poradziły sobie z realizacją obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przekształceniowej – z wydawaniem zaświadczeń na wnioski z czteromiesięcznym terminem na udzielenie odpowiedzi przez właściwy organ. Kontrola próby zaświadczeń wydanych na wnioski tego rodzaju przeprowadzona w 12 miastach w ramach kontroli koordynowanej wykazała, że tylko około 9% tych zaświadczeń

zostało wydanych z opóźnieniem. Opóźnienia te wystąpiły głównie w Urzędzie Miasta Kalisza, który niemal wszystkie wnioski objęte badaniem wydał z opóźnieniem. Bardzo duże opóźnienie odnotowano także w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy. Dotyczyło ono 57% badanej próby. Praktycznie poza dwiema wyżej wymienionymi jednostkami pozostałe urzędy działały w tym zakresie terminowo.

Ustalenia kontroli koordynowanej wskazują, że 16% zaświadczeń o przekształceniu zostało przesłanych do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 4 ust. 7 ustawy przekształceniowej. Największe jednak opóźnienia w tym zakresie stwierdzono w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy, gdzie z opóźnieniem wysłano 80% zaświadczeń objętych kontrolą.

Działania organów samorządu terytorialnego w zakresie realizacji celów ustawy przekształceniowej nie były w pełni skuteczne, gdyż nie doprowadziły do terminowego wydania zaświadczeń o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności.

W połowie 2021 r., 1,5 roku po terminie wyznaczonym w ustawie przekształceniowej proces wydawania zaświadczeń nie został jeszcze zakończony w sześciu spośród 13 jednostek objętych kontrolą. Przy realizacji ustawy przekształceniowej wystąpiły czynniki, które utrudniały terminową realizację jej przepisów, na które nie miały wpływu organy odpowiedzialne za wydawanie zaświadczeń. Należały do nich między innymi zmiany przepisów tej ustawy. Tych zmian było aż pięć, w tym zmiany rozszerzające zakres przedmiotowy. Inny poważny problem stanowiła niejednoznaczność części przepisów, co wymagało z kolei uzyskiwania wytycznych w zakresie ich stosowania. Jednak terminowa realizacja ustawy była możliwa, na co wskazują wyniki kontroli przeprowadzonej w pięciu skontrolowanych samorządach.

Mając na uwadze wyniki kontroli wskazujące, że proces potwierdzania przekształcenia nie został jeszcze zakończony, wnioskowaliśmy do organów i podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1–4 ustawy przekształceniowej o podjęcie pilnych działań mających na celu jak najszybsze wydanie zaświadczeń dotyczących nieruchomości, w przypadku których upłynął termin 12 miesięcy od dnia ich przekształcenia. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo.

Kto z państwa chciał zabrać głos? Proszę, panie ministrze.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Piotr Uściński:

Szanowny panie przewodniczący, pani prezes, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, zanim odniosę się do informacji NIK o stanie wykonania ustawy, pragnę na wstępie podkreślić, że przekształcenie z mocy prawa było niewątpliwie jedną z największych zmian w obszarze prawa rzeczowego w Polsce w okresie po transformacji ustrojowej. Dzięki ustawie uwłaszczeniem z dniem 1 stycznia 2019 r. objęto blisko 2,5 mln użytkowników wieczystych gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Przekształcenie wyposażyło osoby fizyczne, przedsiębiorców oraz spółdzielnie mieszkaniowe realizujące cel mieszkaniowy w nieograniczone w czasie prawo do rzeczy, jakim jest własność.

Dodatkowo przekształcenie definitywnie zamknęło perspektywę często nadmiernych podwyżek opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. W konsekwencji dotychczasowi użytkownicy uzyskali gwarancję stabilności swojego prawa do gruntu. Ustawa pozwoliła na urzeczywistnienie aktualnego od 1989 r. postulatu powszechnego uwłaszczenia obywateli, inicjując jednocześnie kolejny szeroko zakrojony etap reformy instytucji użytkowania wieczystego.

Należy podkreślić, że w ocenie ekspertów i przedstawicieli nauki ustawa skutecznie zrealizowała swoje cele. Podczas posiedzenia Komisji Infrastruktury w czerwcu 2021 r. wyrażono opinię, że przekształcenie jest jednym z filarów transformacji ustrojowej, a sięgnięcie po instytucję zaświadczenia było zabiegiem efektywnym i umożliwiło powszechne przekształcenie w krótkim czasie większości uprawnionych. Wymaga podkreślenia to, że od początku obowiązywania ustawy rząd zapewniał realizującym te zadania samorządom oraz terenowym organom reprezentującym Skarb Państwa szerokie wsparcie procesu przekształcenia, udzielając na bieżąco wyjaśnień w kwestiach, które zostały zidentyfiko-

wane jako problematyczne. Ponadto na podstawie sygnałów napływających od organów oraz podmiotów indywidualnych, a także w oparciu o prowadzone analizy resort podejmował szereg działań legislacyjnych ukierunkowanych na usprawnienie procesu uwłaszczenia. Rząd zapewnił również wsparcie tego przedsięwzięcia, przeznaczając na obsługę postępowań wieczystoksięgowych w całej Polsce kilkaset etatów referendarskich.

Okres niemal 4 lat stosowania ustawy odsłonił również szereg niepożądanych zjawisk, które w wielu sytuacjach prowadziły do wstrzymania procesu wydawania zaświadczeń przez powołane do tego organy. Pomimo kompleksowego charakteru ustawy, nie może ona jednak sanować sytuacji, które są skutkiem niekiedy wieloletnich zaniedbań oraz opieszałości publicznego właściciela gruntu.

Wśród dostrzeżonych w praktyce problemów zwracają uwagę między innymi przypadki zaliczania do kategorii dróg publicznych części nieruchomości, trwale rozdysponowanych na rzecz użytkowników wieczystych lub gruntów zabudowanych drobnymi naniesieniami o odmiennej funkcji. Pewne komplikacje w początkowym okresie obowiązywania ustawy powodowało stosowanie przepisów o pomocy publicznej. W celu wyeliminowania tych wątpliwości ustawodawca sprawnie podjął szereg inicjatyw legislacyjnych, których założeniem było między innymi doprecyzowanie zakresu przedmiotowego ustawy oraz poprzez wyraźne objęcie przekształcenia gruntów mieszkaniowych o zabudowie mieszanej. Wprowadzono także alternatywny mechanizm odpłatności dla przedsiębiorców, pozwalający na uniknięcie znacznych obciążeń wynikających z obowiązku uiszczenia jednorazowej dopłaty do rynku wartości gruntu. Ważnym rezultatem tych zmian było także zracjonalizowanie podziałów nieruchomości dla potrzeb przekształcenia, dzięki czemu zapewniono spójność z lokalnymi uwarunkowaniami przestrzennymi.

Odnosząc się natomiast do uwag Najwyższej Izby Kontroli koncentrujących się na kwestii przekroczenia terminu realizacji zadania, należy wyraźnie podkreślić, że proces wydawania zaświadczeń potwierdzających przekształcenie z mocy prawa ma charakter dynamiczny. Należy bowiem zauważyć, że ustawa dedykowana jest nie tylko zamkniętemu katalogowi przypadków, gdy grunt spełniał przesłanki uwłaszczenia na dzień 1 stycznia 2019 r., ale także ma zastosowanie do zdarzeń przyszłych. Do tych zdarzeń należy zaliczyć oddanie po tej dacie do użytkowania budynków mieszkalnych, podziały nieruchomości, na skutek których, dojdzie do wyodrębnienia gruntu podlegającego uwłaszczeniu, a także uzyskanie przez cudzoziemca zezwolenia na przekształcenie.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy niewątpliwy sukces procesu przekształcenia. Jak wynika z danych uzyskanych przez resort rozwoju i technologii, do końca III kwartału 2022 r. w Polsce wydano 88,6% zaświadczeń zakładanych do wydania. Spośród 300 miast raportujących dane dotyczące stanu wydawania zaświadczeń prawie 1/3 miast zakończyła już ten proces. Ponad połowa miast wydała więcej niż 90% planowanych zaświadczeń. Ponad 3/4 miast wykonało 3/4 planu wydania zaświadczeń, zaś 96% miast wykonało przynajmniej połowę planu. Warto podkreślić, że tylko 11 z 300 miast nie wykonało połowy planu.

Na zakończenie dodam, że resort nadal na bieżąco monitoruje stan wykonania ustawy oraz zapewnia wsparcie merytoryczne organom realizującym zadania z zakresu przekształcenia. Trwają także prace koncepcyjne nad rozszerzeniem zakresu przedmiotowego uwłaszczenia na grunty spółdzielni mieszkaniowych, które nie podlegały ustawie. Dziękuję serdecznie za uwagę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo.

Czy są jakieś pytania, jakieś uwagi? Czy państwo chcieli się ustosunkować do wypowiedzi pana ministra?

Czyli reasumując, działania dotyczące nieruchomości, w przypadku których upłynął termin 12 miesięcy… jakie można podjąć działania, żeby prezydenci miast wydawali te decyzje szybciej?

Sekretarz stanu w MRiT Piotr Uściński:

Oczywiście to, co było przedstawione przez Najwyższą Izbę Kontroli – widać było, że niektóre samorządy nie przystąpiły dynamicznie do pracy, nie przystąpiły do realiza-

cji ustawy. Zwracał uwagę pan dyrektor na Warszawę, która opieszale tę ustawę stosowała. Jednak już po kilku latach funkcjonowania większość, prawie wszystkie takie przypadki, które były mniej skomplikowane, zostały zrealizowane. Nie mamy stuprocentowej pewności, czy nasze szacunki na temat tego, co zostało, są zbieżne z prawdą, dlatego że w niektórych miastach wydano już tych zaświadczeń nawet więcej, niż było planowane, oszacowane. My korzystaliśmy z danych Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczących wpisów do ksiąg wieczystych. Na przykład Krakowie było niedoszacowanie liczby i mamy w tej chwili zrealizowane chyba 117% planu. Było niedoszacowanie. W innych miejscowościach może być inaczej. Natomiast zasadniczo podaliśmy przykłady, że to już jest prawie wszystko zrealizowane. Spośród tych 300 największych miast tylko 11 nie zrealizowało w większej części tych zaświadczeń. Myślę, że to będzie w najbliższym czasie uzupełnione.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Stronie, która złożyła wniosek o przekształcenie tego wieczystego użytkowania w prawo własności, której wniosek nie jest rozpatrywany, jaka przysługuje droga: sądowa, administracyjna?

Sekretarz stanu w MRiT Piotr Uściński:

Administracyjna – skarga na bezczynność organu.

Pełniący obowiązki dyrektor departamentu NIK Marek Maj:

Do kolegium.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Do samorządowego kolegium odwoławczego, tak? Samorządowe kolegium odwoławcze może wydać decyzję zobowiązującą? Nie? Zobowiązującą organ gminy do działania.

Dziękuję. Nie ma więcej pytań. Dziękuję państwu bardzo. Komisja zapoznała się z informacją Najwyższej Izby Kontroli. Dziękuję za przedstawienie, dziękuję za stanowisko ministerstwa.

Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.